

***I FAMILIARI CITTADINI DI PAESI TERZI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA***

di Claudio Casciaro

Abstract

***THIRD-COUNTRY FAMILY MEMBERS IN THE CASE-LAW OF THE COURT
OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION.***

Starting from an introduction of the definition of family member, the work aims to provide an outlook of the legislative and case-law European framework regarding the category of third-country nationals who are family members of European citizens or other third-country citizens residing in the EU, through a critical assessment of practices developed by various Member States and an in-depth analysis of multiple cases subject to decision of the Court of Justice. Given the nature of the matter under investigation, the report is characterised by a mainly jurisprudential approach, through an overview of the Court's guidelines and an evaluation of the trends emerging from its rulings.

INDICE

PREMESSA.....	3
1. La nozione di familiare.....	4
2. Profili di intervento giurisprudenziale della Corte di giustizia. Una prima analisi.....	11
3. La tutela dell'unità familiare.....	16
4. Dal principio di non discriminazione al diritto alla parità di trattamento.....	28
5. Lo scioglimento del legame familiare.....	32
CONCLUSIONI.....	35
BIBLIOGRAFIA.....	37

PREMESSA

Con questo lavoro si è cercato di fornire un approfondimento su una specifica categoria di cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nel territorio comunitario, i familiari, quali soggetti beneficiari di un regime particolare in relazione al ricongiungimento degli stessi con il familiare residente nell'Unione, alla cui progressiva definizione ha apportato un notevole contributo la Corte di Giustizia. Per tale ragione, oggetto dell'analisi è stato principalmente la giurisprudenza della Corte, attraverso l'esame delle più importanti sentenze intervenute nel corso degli anni in questa materia, da cui si è cercato di enucleare alcuni profili di particolare interesse tutelati dal giudice europeo.

1. La nozione di familiare

Al fine di introdurre la categoria dei familiari cittadini di Paesi terzi, è dapprima necessario chiarire la nozione di familiare forgiata dalla normativa europea.

La nozione di «ricongiungimento familiare» è richiamata innanzitutto dall'art. 79 TFUE, il quale, dopo aver stabilito che l'Unione sviluppa una politica comune in materia di immigrazione, intesa ad assicurare l'equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri (par. 1), specifica che a tal fine il Parlamento europeo ed il Consiglio adottano misure nel settore, fra gli altri, delle condizioni di ingresso e soggiorno e delle norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare (par. 2, lett. a).

È necessario inoltre ricordare il diritto al rispetto della vita privata e familiare richiamato dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e, da ultimo, dall'art. 7 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

Quest'ultima riproduce pedissequamente il testo riportato nella CEDU, affermando che «ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni», e collocando tale diritto all'interno del Capo II in materia di «Libertà».

Come è stato rilevato, attraverso la proclamazione della Carta e la sua successiva elevazione a rango di norma vincolante per l'ordinamento europeo, l'Unione individua nella famiglia una formazione sociale di primaria importanza, assumendo la tutela del diritto alla conservazione dei rapporti familiari.¹ Il richiamo alla famiglia avviene *in primis* attraverso il menzionato art. 7 relativo al rispetto della vita privata e familiare, nonché con numerosi altri articoli, quali l'art. 9, che garantisce il diritto di sposarsi e costituire una famiglia, l'art. 14, che sancisce il diritto dei genitori di provvedere all'educazione ed istruzione dei figli

¹ Palladino R., *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Cacucci editore, Bari, 2012, p. 19.

secondo le proprie convinzioni e l'art. 33, che stabilisce una generale protezione della famiglia sul piano giuridico, sociale ed economico.

Il primo provvedimento di diritto derivato che stabilì una vera e propria definizione di familiare è stato il Regolamento (CEE) n.1612/1968 (relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità), agli artt. 10, 11 e 12.

Giova ricordare che all'epoca della sua emanazione il processo di integrazione europea si trovava ancora ad uno stadio embrionale, caratterizzato da un approccio di stampo meramente economico, finalizzato alla realizzazione di un mercato comune dei fattori di produzione, motivo per cui il soggetto cui il regolamento in esame si riferisce è ancora solo il cittadino in quanto «lavoratore», cioè soggetto produttore di reddito, seppure qui inteso sia come lavoratore subordinato sia non subordinato.

In particolare, l'art. 10, al par. 1, stabiliva che «hanno diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza:

- a) il coniuge ed i loro discendenti minori di anni ventuno o a carico;
- b) gli ascendenti di tale lavoratore e del suo coniuge che siano a suo carico».

Al par. 2 si aggiungeva che «Gli Stati membri favoriscono l'ammissione di ogni membro della famiglia che non goda delle disposizioni del paragrafo 1 se è a carico o vive, nel Paese di provenienza, sotto il tetto del lavoratore di cui al paragrafo 1».

Affinché le disposizioni in esame vengano applicate, il lavoratore dovrà disporre per la propria famiglia di un alloggio che sia considerato «normale per i lavoratori nazionali nella regione in cui è occupato, senza che tale disposizione possa provocare discriminazioni tra i lavoratori nazionali ed i lavoratori provenienti da altri Stati membri».

All'art. 11 il Regolamento stabiliva poi per la prima delle due categorie di soggetti compresi nella definizione di familiare di cui all'art. 10, ossia il coniuge ed i figli minori di anni ventuno o a carico (di cui alla lett. a), che essi godano del diritto di accedere a qualsiasi attività subordinata su tutto il territorio di tale Stato, anche qualora non possiedano la cittadinanza di uno Stato membro. In

questo modo veniva per la prima volta introdotta la previsione di uno specifico diritto a favore del cittadino di Paese terzo, in quanto familiare del lavoratore cittadino di uno Stato membro.

Tale diritto veniva arricchito dall'art. 12, che prevede un'ulteriore prescrizione di avviamento dei figli all'istruzione, stabilendo che i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato ospitante, se i figli stessi vi risiedono. Inoltre, gli Stati membri devono incoraggiare le iniziative intese a permettere ai soggetti in questione di frequentare i predetti corsi nelle migliori condizioni.

Come si è potuto osservare dalla lettura del Regolamento n. 1612/1968, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea il diritto di soggiorno era strettamente legato all'idea dello svolgimento di un'attività economica. Come è stato osservato, l'approfondimento del processo di integrazione europea ha comportato un inesorabile passaggio dall'idea di «mercato» all'idea di «persone», da prendere «in considerazione non più quali meri fattori di produzione ma come cittadini dell'Unione»².

Tale passaggio risulta evidente dal cambiamento del soggetto destinatario dei provvedimenti di diritto derivato, che nelle due direttive che ora si esamineranno non è più il solo lavoratore, ma il cittadino in quanto tale.

I successivi provvedimenti che è necessario analizzare per la materia in esame, infatti, sono due direttive emanate in tempi più recenti: la Direttiva 2003/86/CE, che disciplina il diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri, e la Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La Direttiva 2003/86/CE all'art. 4 definisce nuovamente la nozione di familiare, ai fini del ricongiungimento, includendo le seguenti categorie:

- il coniuge del soggiornante;

² Palladino R., *Op. cit.*, p. 52.

- i figli minorenni del soggiornante e del coniuge, compresi gli adottati, di età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato, purché non siano coniugati;
- gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante e del coniuge, se a carico e mancanti di adeguato sostegno familiare nel Paese di origine;
- i figli adulti non coniugati qualora non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute;
- il partner non coniugato, che abbia una relazione stabile e duratura «debitamente comprovata» o legato da una relazione formalmente registrata, nonché dei relativi figli allorquando non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del proprio stato di salute.

Occorre fare una distinzione tra tali categorie di soggetti. Infatti, mentre per il coniuge e i figli minorenni sussiste di fatto un dovere in capo agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno, che devono avvenire in forma sostanzialmente automatica, per le altre categorie di soggetti, invece, gli Stati membri devono concedere un'autorizzazione.

Seppur tale discrezionalità incontri i limiti che sono stati successivamente evidenziati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, appare evidente l'orientamento non estensivo del legislatore comunitario nel disciplinare questa materia, in quanto ha limitato il diritto al ricongiungimento familiare alle sole categorie del coniuge e dei figli minorenni, limitandosi a prevedere una mera facoltà in capo agli Stati per il ricongiungimento di categorie ulteriori rispetto a queste ultime.

Sono inoltre previste delle limitazioni all'esercizio del diritto in esame in relazione ai matrimoni poligami, sia per il coniuge, qualora il soggiornante abbia già un coniuge convivente, sia per i figli minori, per il ricongiungimento dei quali può essere richiesta la presentazione della domanda prima del compimento del loro quindicesimo anno di età.

L'introduzione dello status di cittadino europeo ha poi consentito il riconoscimento del diritto di libera circolazione e soggiorno sul territorio degli Stati membri, disciplinato dalla Direttiva 2004/38/CE.

Con riferimento ai familiari, la direttiva prevede esplicitamente il loro diritto di accompagnare o raggiungere il cittadino dell'Unione nello Stato membro in cui quest'ultimo si trasferisca, oltre che, soprattutto, il godimento della parità di trattamento in tale Stato. La direttiva, come già detto, è stata necessaria per definire meglio lo status dei familiari cittadini di Paesi terzi, prevedendo che abbiano diritto di accedere a tutti quei servizi e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale previste per i cittadini dell'Unione

Nella Direttiva 2004/38/CE emerge una evidente suddivisione dei familiari in una doppia categoria: nella prima, i familiari ai quali viene riconosciuto il diritto di ingresso e soggiorno nell'Unione; nella seconda, gli altri familiari, destinatari di una mera agevolazione all'ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante (art. 3 par. 2: «lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno»).

L'art. 2 punto 2 della direttiva definisce la nozione di familiare, “in senso stretto”, quale appena delineato:

- a) il coniuge;
- b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
- c) i discendenti diretti di età inferiore a ventun anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lett. b);
- d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lett. b).

Si evidenzia che resta nell'alveo del diritto nazionale la valutazione di cosa debba intendersi per unione registrata equiparata al matrimonio, che deve essere oggetto di valutazione all'interno dello Stato ospitante ove detta unione sarebbe chiamata a spiegare i suoi effetti.

Infine, la direttiva introduce una restrizione in ordine ai discendenti previsti dal regolamento n. 1612/1968, oggi essendo tali solo quelli diretti, e cioè i figli

(con le limitazioni di età previste, salvo che non sia possibile dimostrare che essi sono “a carico”).

A tale restrizione fa da contraltare l’apertura ai discendenti diretti del coniuge o convivente. In questo senso si evidenzia come la direttiva abbia offerto un notevole sviluppo all’idea di famiglia in senso sostanziale, tenendo conto degli affetti reali e dei legami che si instaurino a prescindere dalla filiazione legittima.

La direttiva, come già ricordato, al par. 2 dell’art. 3 riconosce le altre figure di familiari ed afferma che «senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell’interessato, lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l’ingresso e il soggiorno delle seguenti persone:

- a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all’art. 2 punto 2, se è a carico o convive, nel Paese di provenienza, con il cittadino dell’Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell’Unione lo assista personalmente;
- b) il partner con cui il cittadino dell’Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata.»

Dunque, vengono in considerazione quali appartenenti alla definizione di “altri familiari” il partner di relazione stabile «debitamente attestata», anche omosessuale, che abbia contratto una unione registrata (ma a condizione che lo Stato membro la ritenga equipollente al matrimonio), nonché «ogni altro familiare», se convivente con il cittadino comunitario.

La direttiva stabilisce la necessità di un esame approfondito della situazione personale, ma anche specularmente la garanzia di una giustificazione per l’eventuale rifiuto dell’ingresso o soggiorno (art. 3 par. 2, ultimo capoverso).

Si può fare poi un’ulteriore distinzione fra i soggetti titolari del diritto di circolazione e soggiorno di cui all’art. 2 punto 2, suddividendo tra benefici che derivano direttamente dal diritto comunitario, per le categorie di familiari previste dalle lett. a), c) e d), e benefici rimessi al diritto nazionale, per i soggetti previsti dalla lett. b) (i partner che abbiano contratto unione registrata).

Il principio ispiratore del provvedimento è la libera circolazione in quanto costituente «una delle libertà fondamentali nel mercato interno che comprende uno spazio senza frontiere interne», come affermato nel “Considerando” n. (2).

Al “Considerando” n. (5) della direttiva si afferma che il diritto di ciascun cittadino dell’Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. Inoltre, al “Considerando” n. (6) si afferma la volontà di estendere l’ambito di applicazione del diritto di circolazione e soggiorno anche a persone che non rientrino strettamente nella definizione di familiari, e che pertanto non godano in automatico del diritto in esame, al fine di preservare l’unità familiare, tenuto conto della relazione di questi soggetti con il cittadino dell’Unione.

Il provvedimento in esame ha consentito peraltro di porre un’unica normativa per la disciplina della materia della libera circolazione, superando le precedenti distinzioni tra lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, prestatori di servizi e studenti.

La Direttiva 2004/38/CE quindi, procede ad elencare i diritti di cui godono sia i cittadini dell’Unione, sia i relativi familiari cittadini di Paesi terzi, ed è nella misura in cui si applicano anche a questi ultimi, che in questa sede giova ricordarli.

Innanzitutto, essi dispongono del diritto di uscita e di ingresso nel territorio di uno Stato membro, purché muniti di passaporto. I familiari non aventi la cittadinanza dell’Unione sono soltanto assoggettati all’obbligo del visto di ingresso, il quale non è neanche necessario nel caso in cui siano in possesso di una carta di soggiorno (artt. 4 e 5).

I familiari hanno poi, così come i cittadini dell’Unione, il diritto di soggiornare sino a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, senza alcuna condizione o formalità (art. 6). Qualora la durata del soggiorno previsto sia superiore a tre mesi, gli Stati membri rilasciano una carta di soggiorno ai familiari del cittadino dell’Unione. A tal fine ricevono dallo Stato membro un documento denominato «*carta di soggiorno di familiare di un cittadino*

dell'Unione», non oltre i sei mesi successivi alla presentazione della domanda, come comprovante del loro diritto di soggiorno (artt. 9 e 10). Tale documento avrà un periodo di validità di cinque anni dalla data del rilascio (art. 11).

È poi previsto un diritto che tuteli i familiari nel caso di alcuni eventi che li separino dal cittadino dell'Unione, affinché possano conservare il diritto di soggiorno «esclusivamente su base personale». In particolare, è previsto il diritto alla conservazione del diritto di soggiorno in caso di decesso o partenza del cittadino dell'Unione, nonché in caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata (artt. 12 e 13).

I familiari beneficiano del diritto di soggiorno «finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante» (art. 14).

Inoltre, è previsto, sia per il cittadino dell'Unione, sia per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che abbiano soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni in un altro Stato membro, il diritto al soggiorno permanente in detto Stato (art. 16).

Il familiare in questione beneficia anche degli stessi diritti del cittadino dell'Unione in vari settori, quali il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, il diritto alla protezione contro l'allontanamento e il diritto di accesso alla sanità pubblica.

2. Profili di intervento giurisprudenziale della Corte di giustizia. Una prima analisi

Nel corso degli anni si sono verificati svariati interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea, la cui giurisprudenza ha plasmato e delineato nel tempo la portata delle disposizioni appena analizzate, sotto una pluralità di profili, che si analizzeranno nell'arco del presente capitolo.

Una prima tematica che ha trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia è quella delle profonde differenze di disciplina presenti nei vari

ordinamenti nazionali in merito alle valutazioni sociali delle varie tipologie di “partner”.

La Corte, infatti, ha negato la equivalenza tra matrimonio e unione registrata o attestata, con la sentenza *Stato Olandese contro A.F. Reed* del 17 aprile 1986, resa nel procedimento C-59/85, con la quale la Corte dichiarò che «l’art.10, n. 1, del Regolamento n. 1612/68 non può essere interpretato nel senso che il compagno che abbia una relazione stabile col lavoratore cittadino di uno stato membro occupato nel territorio di un altro stato membro deve essere equiparato, a determinate condizioni, al coniuge di cui a detta disposizione». Come la Corte ebbe a rilevare, la decisione era consequenziale «in mancanza di qualsiasi indizio di una evoluzione sociale di carattere generale atta a giustificare l’interpretazione estensiva, e in mancanza di qualsiasi indizio in senso contrario nel regolamento, si deve dire che, usando la parola “coniuge”, l’art. 10 del regolamento si riferisce unicamente al rapporto basato sul matrimonio» (punto 15).

Una identica motivazione è stata adottata dalla sentenza *D e Regno di Svezia contro Consiglio dell’Unione Europea* del 31 maggio 2001, emessa nei procedimenti riuniti C-122/99 P e C-125/99 P. Quest’ultima decisione, peraltro, aggiungeva una analisi della distinzione tra “unione stabile”, esistente solo tra conviventi dello stesso sesso, e “unione stabile registrata”, che esplica tra gli interessati e nei confronti dei terzi, effetti di diritto “affini” a quelli del matrimonio, giungendo ad una identica soluzione giuridica.

La Corte, inoltre, in merito alle norme stabilite dal Regolamento (CEE) n. 1612/1968, ha affermato il principio in virtù del quale «una persona, cittadina di un Paese terzo, coniugata con un lavoratore cittadino di uno Stato membro, non può fare valere il diritto attribuito dall’art. 11 del Regolamento CEE del Consiglio 15.10.1968 n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità, se detto lavoratore non ha mai esercitato il diritto alla libera circolazione all’interno della Comunità» (sentenza *Land Nordrhein-*

Westfalen contro K.Uecker e V.Jacquet e Land Nordrhein-Westfalen del 5.6.1997, procedimenti C-64/96 e C-65/96).

Nei due procedimenti riuniti dalla sentenza, infatti, il cittadino europeo non si era avvalso del proprio diritto alla libera circolazione nel territorio dell'Unione, essendo rimasto nel suo Stato membro di origine (nel caso in esame la Germania), sicché la Corte stabilisce che in tali casi l'ingresso e il soggiorno dei familiari restano disciplinati dal diritto nazionale, in quanto questione di natura esclusivamente interna.

Si legge, in questa ottica che la disciplina analizzata in merito alla libertà di circolazione non si applica «ai cittadini “stanziali” (o “statici”), per i quali le regole sul ricongiungimento sono determinate dal diritto nazionale; ne consegue che non si possono escludere discriminazioni alla rovescia, qualora la normativa nazionale sia meno favorevole di quella dell'Unione».³

Tale principio è stato tuttavia messo in discussione con la recente sentenza *S. McCarthy contro Secretary of State for the Home Department* del 5 maggio 2011, emessa nel procedimento C-434/09, con la quale la Corte ha affermato che «la situazione di un cittadino dell'Unione che non abbia mai esercitato il proprio diritto alla libera circolazione non può, per ciò solo, essere assimilata ad una situazione puramente interna» (punto 46), giacché la Corte «ha più volte evidenziato che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli stati membri» (capo 47).

La Corte, dunque, «con un approccio diverso da quello proposto dall'avvocato generale Kokott, non ha qualificato la fattispecie concreta come una situazione puramente interna, ma è entrata nel merito della posizione della

³ Di Comite V., *Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione alla luce del superiore interesse del minore*, in *Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Editore, 2018, p. 168. Cfr. anche la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri*, 2 luglio 2009, p. 3.

cittadina europea “statica”, assicurandosi che essa non fosse privata del godimento dei diritti derivanti dal suo status»⁴.

In merito alla Direttiva 2004/38/CE relativa alla libera circolazione, va evidenziata l'importanza della giurisprudenza della Corte nell'evoluzione di questa materia, sotto un duplice profilo: da un lato, essa ha ampliato il diritto alla libera circolazione ad ulteriori soggetti, dall'altro, poiché ha interpretato in maniera restrittiva i limiti apparentemente discrezionali che ciascuno Stato membro poteva porre alla libera circolazione delle altre categorie di familiari.

Occorre ricordare la ripartizione tra vero e proprio diritto di ingresso e soggiorno (per il coniuge, il partner che abbia contratto unione registrata, i figli minori di 21 anni o a carico e gli ascendenti diretti a carico) e destinatari di mera agevolazione all'ingresso e soggiorno (le altre categorie di familiari). Appartengono alla prima categoria i soggetti di cui all'art. 2 punto 2, alla seconda quelli di cui all'art. 3 par. 2 della direttiva.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha più volte negato che, in materia di agevolazione, gli Stati siano obbligati ad accogliere qualsiasi domanda di ingresso e soggiorno presentata da familiari di un cittadino dell'Unione, e che i destinatari di agevolazione non rientrino nei soggetti di cui all'art. 2 punto 2 della direttiva (in capo ai quali sussiste un vero diritto), «anche qualora detti familiari dimostrino, conformemente all'art. 10 par. 2 della medesima⁵, di essere a carico di tale cittadino» (sentenza *Secretary of State for the Home Department contro Muhammad Sazzadur Rahman e altri* del 5 settembre 2012, procedimento C-83/11).

⁴ V. Di Comite, *L'uguaglianza tra cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, 2011, p. 104.

⁵ Art. 10 par. 2, Direttiva 2004/38/CE: «Ai fini del rilascio della carta di soggiorno, gli Stati membri possono prescrivere la presentazione dei seguenti documenti: a) un passaporto in corso di validità; b) un documento che attesti la qualità di familiare o l'esistenza di un'unione registrata; c) l'attestato di iscrizione o, in mancanza di un sistema di iscrizione, qualsiasi prova del soggiorno nello Stato membro ospitante del cittadino dell'Unione che gli interessati accompagnano o raggiungono; d) nei casi di cui all'art. 2, punto 2, lett. c) e d), la prova documentale che le condizioni di cui a tale disposizione sono soddisfatte; e) nei casi di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), un documento rilasciato dall'autorità competente del Paese di origine o di provenienza attestante che gli interessati sono a carico del cittadino dell'Unione o membri del nucleo familiare di quest'ultimo, prova che gravi motivi di salute del familiare impongono la prestazione di un'assistenza personale da parte del cittadino dell'Unione; f) nei casi di cui all'art. 3, par. 2, lett. c), la prova di una relazione stabile con il cittadino dell'Unione».

Per quanto attiene la concessione dei visti e dei permessi di soggiorno, si analizzano brevemente due pronunce della Corte.

In primo luogo, è opportuno menzionare la decisione *Commissione delle Comunità Europee contro Regno di Spagna*, del 14 aprile 2005, emessa nel procedimento C-157/03, con la quale è stato dichiarato «contrario alla normativa ed alla giurisprudenza comunitaria instaurare un regime che obblighi il cittadino di un Paese terzo a sottoporsi ad una procedura di immigrazione al fine di ottenere un permesso di soggiorno il cui rilascio è fondato essenzialmente sulla prova della qualità di membro della famiglia di un cittadino comunitario» (punto 21).

Viene così sancito, consequenzialmente, il diritto di entrare nel territorio di uno Stato membro, in capo al coniuge cittadino di Paese terzo, che «deriva dal solo legale familiare» (punto 28).

Più complessa la successiva sentenza della Corte del 31 gennaio 2006, che ha visto contrapposte le stesse parti, nella controversia *Commissione delle Comunità Europee vs. Regno di Spagna*, emessa nel procedimento C-503/03.

Tale controversia aveva ad oggetto il diniego del visto e dell'ingresso nel territorio spagnolo imposto a due cittadini di Paesi terzi, familiari di cittadini dell'Unione, per il semplice fatto «che essi figurano nell'elenco delle persone non ammissibili del sistema di informazione Schengen (su iniziativa di uno Stato membro) e non avendo motivato sufficientemente tali rifiuti di visto e di ingresso».

Appare innanzitutto illegittima la mancata distinzione normativa tra «cittadini di Paesi terzi» e «cittadini di Paesi terzi coniugi di cittadini dell'Unione». Inoltre, pur essendo giustificato il rifiuto nel proprio territorio di chiunque costituisca pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza della comunità dello Stato membro, non costituisce motivo sufficiente l'esistenza di una sentenza penale di condanna, qualora non esista un pericolo "attuale" e "grave" per l'ordine pubblico e per gli interessi fondamentali della collettività.

Pertanto, lo Stato membro segnalante (nel caso in esame, la Germania), avrebbe dovuto omettere la segnalazione del familiare del cittadino comunitario fino all'accertamento «che la presenza di tale persona costituisce una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività» (punto 52). A sua volta, spettava alla Spagna un corrispondente dovere di accertamento di tali condizioni.⁶

Da ultimo, è opportuno menzionare la sentenza *MRAX contro Stato Belga* del 25 luglio 2002, pronunciata nella controversia C-459/99. Oggetto della controversia era l'impugnazione di una circolare dello Stato Belga del 28 agosto 1998 relativa alle modalità delle pubblicazioni matrimoniali, in quanto ritenuta incompatibile con le direttive comunitarie in materia di trasferimento e di soggiorno all'interno dell'Unione.

Lo Stato belga giustificava il proprio comportamento dissuasivo in quanto l'obbligo di chiedere un visto anteriormente all'ingresso nel territorio di uno Stato membro fornisce allo stesso lo strumento per verificare che il futuro coniuge del cittadino soddisfi le condizioni necessarie, affinché, qualora egli non rientri nelle categorie previste, possa vedersi opposto un rifiuto all'ingresso per motivi di ordine, sicurezza e sanità pubbliche.

Invece, è palese che poiché il cittadino di Paese terzo che sia familiare di un cittadino di uno Stato membro gode del diritto di stabilimento all'interno delle frontiere esterne, il visto ha un carattere meramente formale e dovrebbe essere rilasciato in modo quasi automatico, costituendo una misura meramente organizzativa che non può ostacolare l'esercizio dei diritti che competono a ciascuno. In altre parole, nessuna discriminazione può esistere tra le varie categorie di cittadini.

3. *La tutela dell'unità familiare*

⁶ Si veda in proposito G. Perin e P. Bonetti (a cura di), *Ingresso e Soggiorno dei cittadini nell'unione europea*, ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. http://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2014/02/ingresso.e.soggiorno.dei_cittadini.dell_unione.

Norma di chiusura del sistema europeo e, correlativamente, della giurisprudenza della Corte, è il principio di non discriminazione. È stato osservato infatti come «sin dall'inizio del processo di costruzione europea il principio di non discriminazione in ragione di nazionalità ha giocato un ruolo essenziale», divenendo un principio fondamentale da porre «come limite rispetto all'azione delle istituzioni e degli stati membri», venendo ritenuta dalla Corte quale «logica conseguenza del principio generale di uguaglianza. La sua applicazione è però logicamente correlata all'esercizio di una libertà o di un diritto stabilito dal Trattato»⁷.

La famiglia, dunque, in questa ottica diviene una fondamentale formazione sociale alla quale fare riferimento nell'evoluzione del principio di non discriminazione, quale tratteggiato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, di cui si analizzeranno alcuni casi peculiari.

Nei provvedimenti di diritto derivato, peraltro, si è sempre affermata la centralità del diritto all'unità familiare, nell'ottica di un soggiorno in uno degli Stati membri che si protragga nel tempo.

Innanzitutto, con la sentenza *Baumbast e R contro Secretary of State for the Home Department* (procedimento C-413/99) del 17 settembre 2002, dopo aver analizzato tutta la legislazione intercorsa in materia, la Corte di Giustizia stabiliva che «i figli di un cittadino dell'Unione europea stabilito in uno Stato membro, ove il genitore si avvalga del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo, godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n.1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. La circostanza che il matrimonio tra i genitori dei figli di cui trattasi sia stato medio tempore sciolto, la circostanza che solamente uno dei genitori sia cittadino dell'Unione europea e che tale genitore non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante ovvero la circostanza che i figli non siano essi stessi cittadini dell'Unione europea restano del tutto irrilevanti al riguardo». La Corte, inoltre, stabiliva che il genitore «effettivamente affidatario di tali figli, indipendentemente dalla sua

⁷ Di Comite V., *L'uguaglianza cit.*, pp. 85-56.

nazionalità» potesse soggiornare con i medesimi in modo da agevolare l'esercizio del diritto di cui all'art. 12 del Regolamento n. 1612/1968.

Appare evidente, dunque, che già all'epoca dei fatti oggetto della sentenza Baumbast esisteva una particolare sensibilità verso l'idea dell'unità familiare quale principio fondamentale meritevole di tutela, sebbene questa fosse in via principale indirizzata al lavoratore onde consentirgli adeguate e proficue condizioni di vita. La Corte aveva potuto affermare «da un lato, l'importanza che riveste dal punto di vista umano, per il lavoratore, la riunione al suo fianco della famiglia e, dall'altro, l'importanza che riveste, da ogni punto di vista, l'integrazione del lavoratore e della famiglia nello Stato membro ospitante, senza alcuna differenza di trattamento rispetto ai cittadini nazionali» (punto 68).

La Direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, al "Considerando" n. (20) prevede come occorra «che i familiari di un soggiornante di lungo periodo possano stabilirsi al suo seguito nel secondo Stato membro, in modo che sia garantita l'unità familiare e non venga ostacolato l'esercizio del diritto di soggiorno del titolare dello status». La norma suggeriva una particolare attenzione alla situazione dei figli adulti con disabilità e ai parenti di primo grado in linea ascendente diretta che dipendano da loro.

La Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, riconosce nel "Considerando" n. (4) che «il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel Trattato». Nel "Considerando" n. (6) la direttiva conferma tale impostazione, aggiungendo che «al fine di assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare è opportuno fissare, sulla base di criteri comuni, le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare», affermando altresì che quanto detto per il ricongiungimento si applichi anche ai familiari che giungano insieme al cittadino di Paese terzo.

Le previsioni della Direttiva 2003/86/CE sono state sottoposte al vaglio della Corte di giustizia con la sentenza *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea* del 27 giugno 2006 (nella controversia C-540/03), in particolare per quanto riguarda il regime dei figli minorenni.

Nonostante l'apparente irragionevolezza della previsione dell'art. 4 par. 1 ultimo comma, secondo il quale «qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzare l'ingresso e il soggiorno, ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva», la Corte, riunita in Grande Sezione, ha ritenuto non discriminatoria tale previsione normativa.

Infatti, mentre per il ricongiungimento del coniuge non è prevista alcuna restrizione, atteso che «l'obiettivo stesso di un matrimonio è la costituzione di una comunità di vita durevole fra i coniugi», la Corte afferma che invece il figlio di età superiore ai dodici anni «non resterà necessariamente a lungo con i propri genitori», con ciò sostenendo che l'art. 4 par. 1 ultimo comma della direttiva in esame non acquisisce valenza discriminatoria nel porre il limite di età ai dodici anni del minore, in quanto «non può essere considerato in contrasto con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare». Difatti, secondo la Corte, il minore di età superiore ai dodici anni si trova in una fase della sua vita «in cui ha già trascorso un periodo relativamente lungo della propria esistenza in un Paese terzo senza i propri familiari, ragion per cui un'integrazione in un nuovo ambiente può risultare maggiormente fonte di difficoltà».

Viene qui in esame nuovamente anche la Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Giova ricordare che la direttiva, se ha affermato al “Considerando” n. (1) che la cittadinanza europea conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto primario ed individuale di circolare e

soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, al “Considerando” n. (5) ha precisato che tale diritto «presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza». Al “Considerando” n. (6) si aggiunge inoltre che «per preservare l’unità della famiglia in senso più ampio senza discriminazione in base alla nazionalità, la situazione delle persone che non rientrano nella definizione di familiari ai sensi della presente direttiva e che pertanto non godono di un diritto automatico di ingresso e di soggiorno nello Stato membro ospitante, dovrebbe essere esaminata dallo Stato membro ospitante sulla base della propria legislazione nazionale, al fine di decidere se l’ingresso e il soggiorno possano essere concessi a tali persone, tenendo conto della loro relazione con il cittadino dell’Unione o di qualsiasi altra circostanza, quali la dipendenza finanziaria o fisica dal cittadino dell’Unione».

L’art. 3 par. 1 della Direttiva 2004/38/CE specifica che essa si applica ai familiari tanto nell’ipotesi in cui giungano sul territorio dell’Unione insieme, quanto successivamente al cittadino («accompagnino o raggiungano il cittadino»). È possibile affermare che la nozione di «accompagnamento» ricomprenda per l’appunto tanto quei familiari che giungano contemporaneamente al cittadino europeo che eserciti il proprio diritto di libera circolazione, quanto i familiari che vogliano ad esso riavvicinarsi.⁸

La nota sentenza *B.B. Metock e altri contro Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 25 luglio 2008, nel procedimento C-127/08, ha affrontato la questione afferente l’ipotesi del coniuge di un cittadino dell’Unione che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione, che accompagni o raggiunga il suddetto cittadino ai sensi dell’art. 3 par. 1 della direttiva e di conseguenza goda delle disposizioni ivi previste «indipendentemente dal luogo e dalla data del matrimonio, nonché dalle circostanze nelle quali egli ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante».

La questione posta «alla cognizione della Corte sarebbe potuta sembrare una situazione puramente interna, in quanto il cittadino di un Paese terzo chiedeva di applicare la normativa nazionale dello stato in cui soggiornava. [...] L’avvocato

⁸ Palladino R., *Op. cit.*, p. 73.

generale Sharpston ha però espressamente escluso che potesse trattarsi di una questione di tale genere»⁹, in quanto il suo stato di genitore di cittadini comunitari faceva venir meno il suo status di cittadino, con la conseguenza di far ricadere la fattispecie per natura e conseguenze «nella sfera del diritto dell'Unione».

In considerazione del contesto e degli scopi perseguiti dalla Direttiva, la suprema Corte ha affermato che «le disposizioni della medesima non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private della loro efficacia pratica». Per effetto di ciò la Corte ha rilevato che nessuna delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame, recanti l'espressione di "accompagnamento" o "raggiungimento", «richiede che il cittadino dell'Unione abbia già costituito una famiglia nel momento in cui si trasferisce nello Stato membro ospitante, affinché i suoi familiari, cittadini di Paesi terzi, possano godere dei diritti istituiti dalla detta direttiva. [...] Di conseguenza, occorre constatare che i cittadini di Paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, ricavano dalla Direttiva 2004/38 il diritto di raggiungere il detto cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante a prescindere dal fatto che quest'ultimo si sia stabilito ivi prima di o dopo aver costituito una famiglia».

Al fine di garantire una serena vita familiare, quale presupposto degli obiettivi perseguiti dalla Direttiva, per la Corte risulta «ininfluente che i cittadini di Paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, abbiano fatto ingresso nello Stato membro ospitante prima di o dopo essere divenuti familiari del detto cittadino dell'Unione¹⁰, dato che il diniego opposto dallo Stato membro ospitante di concedere loro un diritto di soggiorno sarebbe comunque tale da dissuadere il menzionato cittadino dell'Unione dal continuare a risiedere nel detto Stato membro». La Corte conclude, dunque, nel senso che «occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 3 par. 1 della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che il cittadino di un Paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza, il quale accompagni o raggiunga il detto cittadino dell'Unione,

⁹ Di Comite V., *L'uguaglianza cit.*, p. 102.

¹⁰ Al proposito, si vedano le considerazioni in Palladino R., *Op. cit.*, p. 73.

beneficia delle disposizioni della detta direttiva, a prescindere dal luogo e dalla data del loro matrimonio nonché dalla modalità secondo la quale il detto cittadino di un Paese terzo ha fatto ingresso nello Stato membro ospitante».

Come è stato puntualmente rilevato, «la ratio della pronuncia è evidente: si garantisce ai figli minori del genitore *extracomunitario* il godimento dei diritti derivanti dal loro status di cittadini europei, individuando quindi il nesso con il diritto dell'Unione nella circostanza che se il genitore non avesse il permesso di soggiorno e non potesse accedere al mercato del lavoro i figli minori potrebbero essere privati del loro status di cittadini europei (compreso il diritto di soggiorno nello stato della loro cittadinanza)»¹¹.

Al fine di comprendere la portata della sentenza *Metock*, non si può prescindere dalle considerazioni offerte dall'Avvocato Generale M. Poiares Maduro nella sua presa di posizione sul *thema decidendum* della sentenza, in base al quale egli instaura un interessante paragone con la precedente sentenza *Akrich*, con il peculiare fine di modificare il proprio orientamento.

A tal proposito stabilisce che «occorre tener conto del fattore novità rappresentato dalla direttiva 2004/38. Pur supponendo che la soluzione accolta nella sentenza *Akrich* abbia avuto una portata non limitata al contesto particolare del caso di specie (abuso di diritto) essa è stata emanata nella vigenza e ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1612/68. Ebbene, come indica il suo terzo “considerando”, la direttiva 2004/38 mira non solo a codificare, ma anche a rivedere gli strumenti legislativi esistenti al fine di rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione. [...] Non si tende più a garantire soltanto la mobilità, bensì anche la stabilità, la continuità del soggiorno in un altro Stato membro. In tale nuova ottica, è agevole riconoscere che subordinare al requisito di un previo regolare soggiorno il beneficio del diritto di soggiorno conferito dalla direttiva 2004/38 ai cittadini di Paesi terzi, familiari di un cittadino dell'Unione, sarebbe tale da pregiudicare la prosecuzione del soggiorno nello Stato membro che il cittadino dell'Unione ha liberamente scelto. Se la sua vita familiare cambia ed il membro della famiglia non può avvalersi del diritto comunitario per raggiungerlo, senza avere regolarmente soggiornato in

¹¹ Di Comite V., *L'uguaglianza cit.*, p. 103.

precedenza in un altro Stato membro, il cittadino dell'Unione sarà invogliato a lasciare il territorio dello Stato membro nel quale abbia scelto di stabilirsi a vantaggio di un altro Stato, Stato membro o Stato terzo, nel quale possa ricostituire l'unità del proprio nucleo familiare».

La Corte, dunque, in prima istanza fornisce un'interpretazione del principio stabilito nella precedente sentenza *Akrich*. In detta decisione si stabiliva che i diritti previsti dall'art. 10 del regolamento n. 1612/1968 (si veda il primo paragrafo), presuppongono che «il cittadino di un Paese terzo, coniugato con un cittadino dell'Unione, deve soggiornare legalmente in uno Stato membro nel momento in cui avviene il suo trasferimento in un altro Stato membro verso cui il cittadino dell'Unione emigra o è emigrato»¹². Ciò sul presupposto che il regolamento n. 1612/68, riguardando solo la libera circolazione all'interno della Comunità, non dispone nulla in merito alla esistenza dei diritti di un cittadino di un Paese terzo, coniugato con un cittadino dell'Unione, relativi al suo accesso nel territorio comunitario. Nella sentenza *Metock* la Corte, invece, afferma che «questa conclusione deve essere ripensata», in quanto il godimento di diritti di tal genere non può dipendere «da un previo soggiorno legale di un siffatto coniuge in un altro Stato membro».

Come è stato osservato, si tratterebbe di uno dei rari casi in cui la Corte di giustizia, «anziché ridefinire e restringere ovvero distinguere una propria precedente decisione, ovvero utilizzare elementi nuovi per introdurre un nuovo principio, ha ritenuto di dover espressamente modificare un proprio precedente orientamento»¹³, stabilendo così un principio del tutto innovativo in materia.

Fino a quel momento la giurisprudenza si era sempre pronunciata nel senso appena ricordato della sentenza *Akrich*. L'idea che presiedeva le decisioni era quella di un cittadino europeo che di fatto sarebbe stato dissuaso dal recarsi nel territorio di un altro Stato membro, laddove il suo coniuge e i suoi figli non fossero stati anch'essi autorizzati ad entrare e soggiornare nel territorio di tale

¹² Sentenza della Corte di Giustizia del 23 settembre 2003, *Secretary of State for the Home Department contro Hacene Akrich*, procedimento C-109/01.

¹³ Gnes M., *Il diritto comunitario ed i limiti nazionali al ricongiungimento familiare*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2/2009, p. 143.

Stato a condizioni almeno equivalenti a quelle garantite dal diritto europeo nel territorio di un altro Stato membro.

La logica conseguenza, sul piano giuridico, consisteva nella interpretazione delle norme del Trattato e delle direttive all'epoca vigenti nel senso che esse prevedessero l'obbligo, in capo allo Stato membro, di autorizzare l'entrata e soggiorno nel suo territorio del coniuge del cittadino di tale Stato, indipendentemente dalla sua cittadinanza, nel caso di trasferimento nel territorio di un altro Stato membro, dovendosi garantire al suddetto coniuge il godimento degli stessi diritti che gli sarebbero spettati laddove egli fosse entrato e soggiornato nel territorio di un altro Stato, anziché nel proprio.

Nel rilievo che assume l'idea di unità e vita familiare, quale discriminare ai fini della valutazione di ogni singola fattispecie, appare opportuno analizzare altre fondamentali pronunce della Corte.

Sentenza da richiamare è la *E. Gul contro Regierungspräsident Dusseldorf* del 7.5.1986, pronunciata nella controversia n. 131/85, avente ad oggetto le vicende di un medico cipriota, specializzatosi in Germania, ove aveva dimora ed aveva prestato la propria opera professionale per un certo periodo di tempo, nonché sposato con una cittadina britannica, dalla quale aveva avuto dei figli. Egli si era visto rifiutare l'autorizzazione ad esercitare la professione ospedaliera, con una peculiare espressione del giudice tedesco, che aveva affermato che «non sarebbe stato eccessivo chiedergli di tornare nel Paese d'origine tanto più che il numero di medici disoccupati era in aumento nel territorio tedesco».

Per la Corte, l'art. 11 del Regolamento n.1612/1968 non escludeva alcuna attività professionale, di tipo subordinato, dal proprio campo di applicazione. Pertanto, nell'ottica della libera circolazione dei lavoratori devono essere eliminati tutti gli ostacoli alla mobilità riconoscendo agli stessi una perfetta equiparazione nelle qualifiche professionali e diplomi prescritti dalle leggi dello Stato membro ospitante, ed essere sottoposti alle stesse disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che si applicano ai cittadini nazionali.

Inoltre, viene qui in esame la sentenza emessa nel caso *I.W. Cowan contro Tresor Public*, emessa il 2 febbraio 1989 nel caso n.186/87.

Con questa sentenza si è affermato il divieto ad ogni tipo di discriminazione effettuata in base alla nazionalità, come previsto dal Trattato, dovendosi prevedere una completa parità di trattamento per soggetti che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto europeo, rispetto ai cittadini dello Stato membro. Questa decisione è pertanto uno dei casi attraverso i quali si è palesemente ampliata la sfera del diritto dell'Unione attraverso la applicazione del principio di non discriminazione.

La Corte ha affermato che «laddove ne è fatta applicazione, il principio di non discriminazione osta a che uno stato membro subordini la concessione di un diritto ad un soggetto che si trovi in una situazione disciplinata dal diritto comunitario al requisito del possesso di una tessera di residente o al fatto che sia cittadino di un Paese che ha concluso con lo stato membro un accordo di reciprocità».

Importante sentenza, oggetto di numerose analisi e commenti, è stata la sentenza *K.C.Zhu e M.L.Chen contro Secretary of State for the Home Departement*, emessa il 19 ottobre 2004 nel procedimento C-200\02.

Con questa pronuncia, la Corte è stata chiamata a decidere sulle vicende dei coniugi Zhu-Chen, cittadini cinesi. La signora Chen aveva partorito il secondo figlio in Irlanda e si era stabilita a Cardiff, nel Regno Unito. La figlia, in virtù della legislazione irlandese, è cittadina di tale nazione.

La Corte non ha potuto non rilevare come la tenerissima età della figlia comporti la sua dipendenza finanziaria dalla madre, che la sua sfera affettiva graviti nella sfera materna, che la madre ne sia la unica responsabile e che sia anche in grado di mantenere la famiglia. Inoltre, la famiglia dispone di una assicurazione privata e, dunque, non gravano in alcun modo sulle risorse pubbliche nel Regno Unito. Il rifiuto del permesso di soggiorno di lunga durata appare dunque del tutto irragionevole, giacché il legislatore comunitario

conferisce al cittadino minorenni in tenera età di uno stato membro, coperto da una adeguata assicurazione malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno stato terzo, le cui risorse siano sufficienti «affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo stato. In un caso siffatto, le stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest'ultimo nello stato membro ospitante».

Il diniego del permesso di soggiorno di lunga durata alla signora Chen, madre della minore cittadina comunitaria, è contrario al diritto comunitario giacché il godimento del diritto di soggiorno implica necessariamente «il diritto di essere accompagnato dalla persona che ne garantisce effettivamente la custodia e, quindi, che tale persona possa risiedere nello stato ospitante durante tale soggiorno» (punto 45)¹⁴.

Ne risulta pertanto che la Corte, pur rispettando la sovranità nazionale, ha ritenuto trascurabile la precarietà del collegamento dei Chen con il territorio comunitario, valorizzando invece la loro residenza seppur temporanea nello Stato membro.

Alla sentenza Chen è seguita la nota sentenza *G.R. Zambrano contro Office National de l'emploi (ONEm)*, emessa dalla Corte l'8 marzo 2011 nel procedimento C-34/09.

Nella fattispecie in esame la Corte ha ritenuto di ammettere, con carattere di eccezionalità, il diritto di soggiorno dello straniero di Paese terzo genitore di cittadini europei in tenera età. La Corte ha ritenuto rilevanti le circostanze di luogo e di tempo che consentono la permanenza del genitore su un dato territorio e senza le quali egli sarebbe costretto a lasciare il territorio dell'Unione, con la connessa conseguenza della perdita dei diritti di cittadino della stessa.

Il diritto alla permanenza e godimento dello status devono infatti essere sempre garantiti da ogni indebita compressione. Ove si tenga conto del superiore interesse del minore ad un sereno sviluppo psico-fisico ed a condizioni dignitose,

¹⁴ Cfr. al proposito le riflessioni di Nalin E., *Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'Unione Europea*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere cit.*, pp. 166 ss.

le autorità nazionali non possono porre in essere comportamenti atti ad impedirne la fruizione¹⁵.

La fattispecie aveva ad oggetto la richiesta di asilo in Belgio effettuata dal sig. Zambrano, cittadino colombiano. Analoga richiesta aveva fatto la moglie, anch'essa colombiana. Le richieste erano state respinte, sebbene fossero nati in Belgio due figli, aventi nazionalità belga perché non richiesta altra nazionalità.

Il sig. Zambrano, a seguito del rigetto delle istanze, aveva anche perso il lavoro, non potendo più legittimamente proseguire l'attività dipendente nello Stato membro per via della scadenza del suo permesso di soggiorno.

La Corte di giustizia ha affermato che «l'art.20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione. Orbene, il diniego di soggiorno opposto ad una persona, cittadina di uno stato terzo, nello stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto stato membro, che essa abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro producono un effetto di tal genere», con esso intendendosi quello di privare i cittadini dell'Unione (nella fattispecie i neonati cittadini belga) dell'effettivo godimento dei propri diritti.

Infatti, un divieto di soggiorno comporterà *ipso facto* per i minori la necessità di abbandonare il territorio del proprio stato per accompagnare i loro genitori, un effetto certamente non voluto dal complesso della normativa esaminata. Alla stessa conclusione si giunge con riferimento al diniego del permesso di lavoro, giacché, privato della sua attività, il cittadino di Paese terzo finirebbe per non disporre più dei mezzi necessari al sostentamento della famiglia, con la medesima conseguenza della necessità di trasferirsi altrove.

Come è stato affermato, «detti cittadini dell'Unione si troverebbero di fatto nella impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione».

Dunque, il diritto al godimento effettivo del proprio status di cittadino dell'Unione sembra profilarsi come il metro di valutazione della legittimità di ogni operato nazionale. Si giustifica così la affermazione secondo la quale «la

¹⁵ Di Comite V., *La cittadinanza cit.*, pp. 168 ss.

Corte di giustizia ha emesso una decisione che può essere definita, senza esagerazioni, rivoluzionaria»¹⁶. La decisione, infatti, è stata oggetto di numerose riflessioni in ordine alle potenziali conseguenze sulle politiche in materia di immigrazione.

4. Dal principio di non discriminazione al diritto alla parità di trattamento

A questo punto, si può effettuare una rassegna delle pronunce della Corte intervenute a chiarire e riaffermare il diritto ad un uguale trattamento dei cittadini e dei loro familiari, indipendentemente dalla loro nazionalità, così come emerso da una serie di sentenze che hanno avuto ad oggetto cittadini di Stati membri dell'Unione.

Come basi normative, è opportuno richiamare la Direttiva 2003/109/CE in materia di cd. lungo soggiornanti, il cui obiettivo è quello di costituire un autentico strumento di integrazione sociale di quei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo in territorio comunitario, nell'ottica di una parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro "in una vasta gamma di settori economici e sociali", come affermato dal "Considerando" n. (12).

Tale uguaglianza va garantita con riferimento all'esercizio di una attività lavorativa subordinata o autonoma, le condizioni di assunzione e lavoro, l'istruzione e formazione professionale, il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali, le prestazioni, l'assistenza e la protezione sociale, nonché l'accesso a beni e servizi, così come previsto dall'art. 11 della direttiva.

Sono sempre presenti quali parametro di riferimento le Direttive 2003/86/CE e 2004/38/CE. Giova ricordare che la prima ha previsto per i familiari beneficiari del ricongiungimento il diritto di accesso all'istruzione e ad una attività lavorativa dipendente o autonoma, nonché l'accesso ad orientamento, formazione e aggiornamento professionale. La seconda, ha affermato il divieto di

¹⁶ C.M. Cantore, *la sentenza Zambrano nella CGUE: una rivoluzione copernicana?*, in <http://www.diritticomparati.it/la-sentenza-zambrano-c-3409-gerardo-ruiz-zambrano-c-office-national-de-emploi-rappresenta-una-vera-e-propria-svolta-n/>.

discriminazione per tutti i cittadini dell'Unione e relativi familiari durante il loro soggiorno in uno Stato membro, garantendo loro la assoluta parità di trattamento nel campo di applicazione del Trattato.

Il tema della parità di trattamento è Stato analizzato dalla sentenza *F. Gravier contro Città di Liegi*, del 13 febbraio 1985, emessa nel procedimento n. 293/83.

Oggetto della controversia era l'imposizione, da parte del Belgio, di una tassa scolastica per l'anno 1983/1984, come per gli anni precedenti, agli alunni e studenti che non avessero la cittadinanza belga. Alla lamentela del sig. Gravier, cittadino francese, l'istituto scolastico aveva risposto che «ogni studente straniero deve sapere che gli studi [per lui] non sono gratuiti». La Corte affermò che nel caso di specie la disparità di trattamento era fondata sulla diversità di cittadinanza, sicché essa deve essere considerata una discriminazione, vietata dal Trattato. L'ottica così delineata risulta essere nel senso di una progressiva attuazione di una politica comune in materia di istruzione e formazione professionale, al fine di rendere effettiva la libera circolazione dei cittadini europei.

Di fatto, questa sentenza ha consentito, attraverso la applicazione del principio di non discriminazione, di ricondurre nell'alveo del diritto dell'Unione ipotesi che astrattamente apparivano essere materia di diritto interno.¹⁷

Altra fattispecie che vale la pena di menzionare è quella su cui la Corte si è pronunciata con la sentenza *Centre public d'aide sociale di Courcelles vs. M.C. Lebon* del 18 giugno 1987, emessa nel procedimento n. 316/85. La fattispecie aveva ad oggetto la richiesta di accesso al cd. "minimex" (assimilabile ad un salario minimo garantito a chi cerca occupazione) da parte di una donna cittadina francese e residente in Belgio, al pari del padre, anch'egli cittadino francese e pensionato in Belgio.

La richiesta era stata respinta dal Belgio, basandosi sulla circostanza che la sig.ra Lebon non poteva considerarsi "a carico" del padre, avendo raggiunto la maggiore età ed avendo richiesto l'accesso al reddito minimo. Ebbene, se pure è vero che il discendente del lavoratore che si sia stabilito in altro Stato membro, raggiunti i ventuno anni di età e non essendo più a suo carico, non può fare

¹⁷ Di Comite V., *L'uguaglianza cit.*, p. 89.

valere un diritto alla parità di trattamento, tuttavia la nozione di “familiare a carico” è una situazione di fatto, da valutarsi in concreto e caso per caso, sicché la richiesta di concessione di una assistenza minima pubblica quale il cd. “*minimex*” «non può incidere sullo status di familiare a carico» (punto 20), in quanto la richiesta di accesso al sostegno farebbe perdere lo status stesso, con la conseguenza ancora più irragionevole di una potenziale perdita del diritto di soggiorno.

Tale argomentazione si traduceva in un pregiudizio alla parità di trattamento spettante al lavoratore migrante, motivo per cui la Corte ha evidenziato che non occorre indagare sui motivi per i quali la persona risulta a carico di altra, «né chiedersi se l’interessato sia in grado di provvedere a sé stesso esercitando un’attività retribuita» (punto 22).

D’altra parte, essendo una circostanza di fatto e non essendo previsto mezzo di prova specifico, lo Stato di dipendenza economica da altro soggetto può essere fornita con ogni mezzo. In questo senso, nel confermare l’idea che essere familiare a carico è una circostanza di fatto, da valutare caso per caso, si è affermato che «la prova della necessità di un sostegno materiale può essere fornita con ogni mezzo appropriato».

Da ultimo, la sentenza della Corte *H. Schmid contro Belgische Staat* del 27 maggio 1993, emessa nel procedimento C-310/91, ha definito la controversia tra il sig. Schmid, cittadino tedesco residente in Belgio, e lo Stato belga che gli aveva negato il godimento dei previsti «assegni per minorati adulti», cui intendeva accedere quale tutore della propria figlia Suzanne, sulla base del rilievo che «la figlia del sig. Schmid non era mai stata soggetta, in qualità di lavoratore, alla normativa previdenziale [...] e che essa era di cittadinanza tedesca».

La Corte, nel reprimere il comportamento dello Stato belga, ha affermato che nell’ambito della libera circolazione dei lavoratori siano presenti una serie di «vantaggi sociali», ossia tutti quelli attribuiti ai lavoratori nazionali, tra i quali gli assegni in questione. Perciò, la Corte afferma che «il fatto di subordinare questo vantaggio sociale ad un requisito di cittadinanza, come quello posto dalla normativa belga, è incompatibile con la normativa comunitaria» (punto 24).

La Corte, partendo dalla premessa che l'ambito applicativo dell'art. 45 TFUE (relativo alla tutela della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione) non può essere inteso in senso restrittivo, afferma che «la tutela ai fini di libera circolazione dei lavoratori riguarderà anche quelle misure che siano riconducibili alla nozione di “vantaggio sociale”, come prevista dal Regolamento 1612/1968. Diversamente dal concetto di diritto o libertà di cui goda il lavoratore in quanto tale, ossia ai fini di vedersi garantire l'accesso ad un lavoro, quello di vantaggio sociale si riferisce a tutto ciò che deriva dalla previa verifica dell'identità del soggetto che di quei vantaggi (in quanto misure previste a livello nazionale) potrà godere nella misura in cui gli spetti la tutela di cui all'art. 45 TFUE»¹⁸.

Il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità è assoluto, incondizionato e applicabile a rapporti giuridici di diritto pubblico o privato. «Il divieto riguarda anche le discriminazioni indirette o dissimulate (che si estrinsecano ad esempio nella fissazione di criteri come quelli del luogo d'origine, della nascita, della residenza abituale, della durata della residenza o del fatto che solo ai cittadini non nazionali si richiede ad esempio di aver svolto un periodo di lavoro a tempo indeterminato). Tali misure indirettamente discriminatorie potrebbero essere ritenute ammissibili solo se rispondano a considerazioni e finalità di carattere obiettivo e di ordine generale e se siano proporzionate al conseguimento di tali scopi»¹⁹.

Vengono in rilievo, dunque, tutte quelle fattispecie a contenuto anche solo indirettamente discriminatorio, per effetto delle quali verrebbe a costituirsi una limitazione ai diritti in esame, quali il diritto alla libera circolazione o al ricongiungimento familiare, per tali intendendosi anche quelle misure che, pur formalmente uguali per tutti, sarebbero in concreto più difficili da soddisfare per un cittadino di altro Stato membro.

¹⁸ cfr. Rizzo A., *La disciplina comunitaria in materia previdenziale nell'interpretazione della Corte di Giustizia: da strumento di tutela della circolazione dei lavoratori a strumento di tutela della circolazione dei cittadini dell'Unione*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere cit.*, pp. 344 ss.

¹⁹ Rizzo A., *op.cit.*, p. 346.

5. *Lo scioglimento del legame familiare*

Per concludere questa trattazione in materia di familiare cittadino di Paese terzo, è opportuno menzionare la particolare tutela apprestatagli dalla normativa comunitaria nei casi in cui venga meno il legame familiare dal quale è sorta l'attribuzione del diritto di ingresso e soggiorno in capo al cittadino di Paese terzo.

Una tutela in tal senso è stata per prima prevista nell'applicazione del Regolamento n. 1612/1968, sia attraverso l'espressa previsione che i figli continuassero a godere dei diritti loro garantiti anche nel caso in cui il genitore perdesse lo status di lavoratore migrante o avesse comunque lasciato lo Stato membro nel quale aveva svolto la sua attività, sia ancora una volta attraverso l'interpretazione della Corte di Giustizia.

Anche nella Direttiva 2004/38/CE lo scioglimento del legame familiare non rappresenta in automatico un valido motivo di espulsione dal territorio dello Stato membro. L'art.12, infatti, in accordo con la necessità espressa dal "Considerando" n. (15), prevede specificamente la conservazione del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso o partenza del cittadino dell'Unione dal territorio dello Stato membro ospitante.

Tale diritto non solo resta in vita qualora venga meno il legame con il soggetto che lo aveva fatto sorgere, ma si converte altresì in un diritto "autonomo", di cui il beneficiario non può essere privato neanche in caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata.²⁰

In ciascuna delle suddette ipotesi, comunque, il diritto è subordinato alla condizione che il soggetto in questione dimostri di esercitare un'attività lavorativa e di disporre di risorse sufficienti affinché non divenga un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante.

La Corte ha fatto costante applicazione della normativa, rinvenibile anche in alcune delle sentenze già analizzate, tra cui la sentenza *Baumbast e R contro*

²⁰ Palladino R., *Op. cit.*, p. 76.

Secretary of State for the Home Department, del 17 settembre 2002, nel procedimento C-413/99²¹.

Per quanto interessa in questa sede, giova ricordare che la Corte ha affermato che «i figli di un cittadino dell'Unione europea stabiliti in uno Stato membro, ove il genitore si avvalga del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo, godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente all'art. 12 del regolamento n. 1612/68. La circostanza che il matrimonio tra i genitori dei figli di cui trattasi sia Stato medio tempore sciolto, la circostanza che solamente uno dei genitori sia cittadino dell'Unione e che tale genitore non sia più lavoratore migrante nello Stato membro ospitante ovvero la circostanza che i figli non siano essi stessi cittadini dell'Unione restano del tutto irrilevanti al riguardo» (punto 63).

Appare poi opportuno analizzare la sentenza emessa nel caso *M. Teixeira contro London Borough of Lambeth e Secretary of State for the Home Department*, del 23.2.2010, pronunciata nel caso C-480/08 dalla Corte riunita in Grande Sezione.

La fattispecie aveva ad oggetto il rigetto di una richiesta volta ad ottenere il beneficio di un sussidio per l'alloggio. La richiedente era la sig.ra Teixeira, cittadina portoghese, divorziata da un cittadino anch'egli portoghese, con cui aveva avuto una bambina, nata nel Regno Unito.

Nel corso del giudizio la sig.ra Teixeira riconosceva di essere priva di permesso permanente di soggiorno e di non poter essere più ritenuta una lavoratrice perché disoccupata da lungo tempo, ma giustificava la propria richiesta perché madre di una studentessa minorenni in possesso di permesso di soggiorno autonomo, della quale lei aveva l'effettivo affidamento.

La Corte ha affermato quindi che «il cittadino di uno Stato membro che sia Stato occupato nel territorio di un altro Stato membro nel quale suo figlio prosegue gli studi può, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, avvalersi, nella sua veste di genitore che ha l'effettivo affidamento del figlio, del diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sul solo fondamento dell'art.

²¹ Cfr. pp. 17-18.

12 del Regolamento n. 1612/68, senza essere tenuto a soddisfare i requisiti definiti dalla direttiva 2004/38» (punto 61). Detto diritto non è sottoposto neppure al requisito di disporre di risorse sufficienti e di una assicurazione contro le malattie completa.

La partenza o il decesso del cittadino dell'Unione non comporta la perdita del diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento, indipendentemente dalla loro cittadinanza, «se essi risiedono nello Stato membro ospitante e sono iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi, finché non terminano gli studi stessi», non essendo preclusiva la maggiore età se «il figlio continui a necessitare della presenza e delle cure del genitore per poter proseguire e terminare gli studi» (punto 87).

In ultima istanza, un'ulteriore sentenza intervenuta in materia è la *London Borough of Harrow contro N.H. Ibrahim*, emessa nel procedimento C-310/08, anch'essa del 23 febbraio 2010.

Nella fattispecie in esame la ricorrente è una cittadina somala, moglie separata di un cittadino danese rientrato in patria, madre di quattro figli (cittadini danesi) alcuni dei quali in età scolare, priva di mezzi di autosufficienza.

La Corte ha affermato che «una volta che sia acquisito il diritto per il figlio di accedere all'insegnamento [...] per il fatto di risiedere nello Stato membro ospitante, il diritto di soggiorno rimane fermo in capo al figlio onde consentirne la integrazione sociale nel Paese ospitante e non può più essere rimesso in discussione» (capo 38), nonostante non esista più un genitore che abbia la qualità di lavoratore migrante.

Infatti, «ai sensi di una giurisprudenza costante, affinché una siffatta integrazione possa avvenire, è indispensabile che il figlio del lavoratore cittadino di uno Stato membro abbia la possibilità di intraprendere studi di ogni livello nello Stato membro ospitante e, eventualmente, di portarli a termine con successo» (capo 43). Inoltre, il divorzio dei genitori resta «del tutto irrilevante

anche per il coniuge, cittadino di Paese terzo, come irrilevanti sono la autosufficienza economica e l'assicurazione completa per le malattie» (capo 29).

CONCLUSIONI

Analizzando la disciplina relativa alla categoria dei familiari cittadini di Paesi terzi, si è avuto modo di riscontrare una notevole disparità di trattamento nel godimento di un diritto umano fondamentale quale il diritto alla vita familiare, a seconda che il rapporto di parentela sia con un cittadino europeo o con un cittadino di Paese terzo residente nell'Unione. Nel primo caso, infatti, essi sono titolari del diritto di circolare e soggiornare liberamente nell'Unione, mentre nel secondo è riconosciuto dall'apposita Direttiva 2003/86 il diritto al ricongiungimento familiare, in funzione di tutela dell'unità familiare. Pur essendo quest'ultima una tutela importante, non è altrettanto intensa quanto quella concessa al familiare del cittadino europeo, poiché di norma il cittadino di Paese terzo e i suoi familiari non potranno uscire liberamente dallo Stato membro ospitante, essendo quindi privati del diritto di libera circolazione.

Inoltre, solo nel caso dei familiari di cittadini di Paesi terzi si è richiesto l'accertamento della sussistenza delle condizioni di integrazione ai fini del ricongiungimento con il figlio minore di età superiore ai dodici anni, che già da tale età cessa dunque di essere automatico. Da ciò sembrerebbe di poter leggere una impostazione discriminatoria nel riconoscimento dei diritti umani fondamentali da parte dell'Unione, a seconda che ne godano i cittadini europei o di Paesi terzi.

Sembrano essere in accordo con tale impostazione le novità emerse dal Trattato di Lisbona (nello specifico, con l'art. 67 TFUE), che si pronuncia nel senso del perseguimento di una politica «equa» nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, sostituendo implicitamente l'obiettivo della parità di trattamento con quello di una mera equità, in base alla quale il trattamento assunto nei confronti dei migranti deve essere il frutto di un contemperamento delle diverse esigenze dell'Unione e proporzionale agli obiettivi che si vuole raggiungere.

La nozione di familiare, d'altronde, come si è visto, è evoluta di pari passo con il processo di integrazione europea. Nel corso degli anni, si sono verificati svariati interventi della Corte di giustizia, la cui giurisprudenza ha plasmato nel tempo la portata delle disposizioni sui familiari, apportando un contributo

fondamentale al superamento delle disparità di trattamento risultanti dalla normativa europea.

Dalla giurisprudenza esaminata, si sono incontrate una serie di sentenze che hanno consentito, di fatto, attraverso l'applicazione del principio di non discriminazione, di ricondurre nell'alveo del diritto europeo ipotesi che apparivano essere materia di diritto interno: fra gli altri, la disciplina dell'accesso al sistema scolastico (caso Gravier), il riconoscimento di assegni di disabilità (caso Schmid) e di salario minimo garantito (caso Lebon).

Nell'ambito di altre sentenze è emersa l'interpretazione da parte del giudice europeo del ruolo della famiglia quale fondamentale formazione sociale alla quale fare riferimento nell'evoluzione del principio di non discriminazione. Da noti casi quali quelli Chen, Metock e Zambrano è risultata evidente una particolare sensibilità verso l'idea dell'unità familiare quale principio meritevole di tutela, vale a dire l'importanza che riveste dal punto di vista umano la vicinanza reale dei familiari e l'integrazione del gruppo familiare nello Stato membro ospitante, senza alcuna differenza di trattamento rispetto ai cittadini europei.

BIBLIOGRAFIA

LEGGIE TRATTATI

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà
Fondamentali del 4.11.1950 (e successive modifiche)

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

Regolamento CEE n.1612/68 del Consiglio del 15.10.1968

<https://eur-lex.europa.eu/eu-summary/eu-summary-search.html>.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza 2000, in *G.U. delle
Comunità Europee del 18.12.2000*, <http://www.giurcost.org/fonti/CdfUE.pdf> e

Lisbona 2007, in *G.U. delle Comunità Europee del 17.12.2007*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3Aai0033>.

Trattato sull'Unione europea del 26.10.2012 (versione consolidata), in *G.U.*

dell'Unione europea C 326/13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT>.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea del 26.10.2012 (versione
consolidata), in *G.U. dell'Unione europea C 326/47*, [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT)

[lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT).

DIRETTIVE

Tutte le direttive sono tratte dalla sezione dedicata del sito istituzionale
dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/eu-summary/eu-summary-search.html>.

Direttiva 2003/109/CE – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti
di lungo periodo.

Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare.

Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di
circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

ALTRE FONTI UE

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 2.7.2009, <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>.

Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare dell'8 ottobre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0610&from=IT>.

GIURISPRUDENZA

Tutte le sentenze della Corte di giustizia sono tratte dalla sezione dedicata del sito istituzionale dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>.

Corte giust., 13 febbraio 1985, c. 293/83, *Gravier c. Città di Liegi*.

Corte giust., 17 aprile 1986, c. 59/85, *Stato olandese c. A.F. Reed*.

Corte giust., 18 giugno 1987, c. 316/85, *Centre public d'aide sociale di Courcelles c. M.C. Lebon*.

Corte giust., 30 settembre 1987, c. 12/86, *Demirel c. Comune di Schwabisch Gmund*.

Corte giust., 2 febbraio 1989, c. 186/87, *Cowan c. Tresor Public*.

Corte giust., 7 luglio 1992, c. 370/90, *La Regina c. il Tribunale di Appello per l'immigrazione e S. Singh*.

Corte giust., 27 maggio 1993, c. 310/91, *H.Schmid c. Stato belga*.

Corte giust., 5 giugno 1997, c. 64/96, *Land Nordrhein-Westfalen c. K.Uecker*.

Corte giust., 5 giugno 1997, c. 65/96, *V.Jacquet c. Land Nordrhein-Westfalen*.

Corte giust., 31 maggio 2001, c. 122/99 e c. 125/99, *D e Regno di Svezia c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Corte giust., 27 settembre 2001, c. 257\99, *High Court of Justice c. Barkoci e Malik*.

Corte giust., 25 luglio 2002, c. 459\99, *MRAX c. Stato belga*.

Corte giust., 17 settembre 2002, c.413\99, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Departement*

Corte giust., 9 gennaio 2003, c. 257\00, *Givane N. c. Secretary of State for the Home Departement*.

Corte giust., 23 settembre 2003, c. 109\01, *Secretary of State for the Home Departement c. H.Akrich*.

Corte giust. Seduta Plenaria, 19 ottobre 2004, c. 200\02, *Zhu e Chen c. Secretary of State for Home Departement*.

Corte giust., 14 aprile 2005, c. 157\03, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno di Spagna*.

Corte giust. Grande Sezione, 31 gennaio 2006, c. 503\03, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno di Spagna*.

Corte giust. Grande Sezione, 27 giugno 2006, c. 540\03, *Parlamento Europeo c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Corte giust. Grande Sezione, 12 settembre 2006, c. 145\04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

Corte giust. Grande Sezione, 25 luglio 2008, c. 127\08, *Metock ed altri c. Minister for Justice, Equality and Law Reform (Irlanda)*.

Corte giust. Grande Sezione, 23 febbraio 2010, c. 480/08, *Texeira M. c. Secretary of State for the Home Departement*.

Corte giust. Grande Sezione, 23 febbraio 2010, c. 310\08, *London Borough of Harrow c. Ibrahim*.

Corte giust. Grande Sezione, 8 marzo 2011, c. 34\09, *Ruiz Zambrano c. ONEm*.

Corte giust., 5 maggio 2011, c. 434\09 e c.83\11, *McCarthy c. Secretary of State for the Home Departement c. Muhammad Sazzadur Rahman e altri*.

DOTTRINA

Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli 2016.

Bana S., *Il diritto al ricongiungimento familiare e la sua tutela multilivello*, <http://padis.uniroma1.it/bitstream/10805/2223/1/Tesi%20di%20dottorato%20Sokol%20Bana.pdf>.

Cantore C. M., *La sentenza Zambrano della CGUE: una rivoluzione copernicana?*, in <http://www.diritticomparati.it/la-sentenza-zambrano-c-3409-gerardo-ruiz-zambrano-c-office-national-de-lemploi-rappresenta-una-vera-e-propria-svolta-n/>.

Cellamare Giovanni, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione Europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in Triggiani E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.

Citti W., *Le categorie di cittadini di Paesi terzi non membri della UE protetti dal principio di parità di trattamento di cui al diritto dell'UE*, http://old.asgi.it/public/parser_download/save/studio_citti_diritto_ue.pdf.

Di Comite V., *L'uguaglianza tra i cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.

Di Comite V., *Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione alla luce del superiore interesse del minore*, "Studi sull'integrazione europea" 2018, <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/prof.ssa-valeria-di-comite-1/di-comite-17-18/2018dicomiteinSIE1.pdf>.

Favilli C., *L'applicazione ai cittadini di paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione*, Giappichelli, 2014.

Gnes M., *I diritti dei cittadini di paesi terzi nella legge europea 2013*, https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/107_Gnes_gda2014_01_CittPaesiTerziLeggeEur.pdf.

Ippolito F., *Corte di Giustizia e diritto al ricongiungimento familiare: verso un diritto davvero fondamentale nell'Ordinamento dell'Unione?*, <http://rivista.eurojus.it/author/francesca-ippolito/>.

Nalin E., *Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'Unione Europea*, in Triggiani E. (a cura di), Manzella A., *Dal mercato ai diritti*, in Manzella A., Melograni P., Paciotti E., Rodotà S., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

Palladino R., *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento*, Cacucci, 2012.

Perin G., Bonetti P., *Ingresso e soggiorno dei cittadini dell'unione europea* (a cura della Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione)

<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/ingresso.e.soggiorno.dei.cittadini.dell.unione.perin.bonetti.febbraio.11.febbraio.2012.perin.bonetti.pdf>.

Rizzo A., *La disciplina comunitaria in materia previdenziale nell'interpretazione della Corte di Giustizia: da strumento di tutela della circolazione dei lavoratori a strumento di tutela della circolazione dei cittadini nell'Unione*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.

Triggiani E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.